

N° 83

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 novembre 2008

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de
financement de la sécurité sociale pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE,*

Par M. André LARDEUX,
Sénateur.

Tome IV :
Famille

(1) *Cette commission est composée de* : M. Nicolas About, *président* ; Mme Isabelle Debré, M. Gilbert Barbier, Mme Annie David, M. Gérard Dériot, Mmes Annie Jarraud-Vergnolle, Raymonde Le Texier, Catherine Procaccia, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *vice-présidents* ; MM. François Autain, Paul Blanc, Mme Muguet Dini, M. Jean-Marc Juilhard, Mmes Gisèle Printz, Patricia Schillinger, *secrétaires* ; Mmes Jacqueline Alquier, Brigitte Bout, M. Jean Boyer, Mme Claire-Lise Champion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mme Jacqueline Chevé, M. Yves Daudigny, Mme Christiane Demontès, M. Jean Desessard, Mmes Sylvie Desmarescaux, Bernadette Dupont, M. Guy Fischer, Mme Samia Ghali, MM. Bruno Gilles, Jacques Gillot, Mme Colette Giudicelli, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Gournac, Mmes Sylvie Goy-Chavent, Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, M. Claude Jeannerot, Mme Christiane Kammermann, MM. Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Jean-François Mayet, Alain Milon, Mmes Isabelle Pasquet, Anne-Marie Payet, M. Louis Pinton, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, MM. René Teulade, Alain Vasselle, François Vendasi, René Vestri.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1157, 1211, 1212 et T.A. 202

Sénat : 80 et 84 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
I. LA BRANCHE FAMILLE REDEVIENT DÉFICITAIRE EN 2009	9
A. LA SITUATION FINANCIÈRE N'EST PAS RASSURANTE	9
1. <i>Un solde légèrement négatif en 2009</i>	9
a) La prise en charge des majorations de pensions pour enfants	9
b) La revalorisation des prestations familiales	10
c) La stagnation des cotisations sociales	11
2. <i>Une démographie qui conserve un effet neutre sur l'équilibre de la branche</i>	12
B. LES RECETTES PROGRESSERAIENT LÉGÈREMENT	14
1. <i>Les cotisations sociales augmenteraient faiblement</i>	14
2. <i>Les taxes affectées et la contribution sociale généralisée évolueraient mollement</i>	15
3. <i>Les remboursements de l'Etat connaîtront une évolution dynamique</i>	15
C. LES DÉPENSES DEVRAIENT NETTEMENT REBONDIR	16
1. <i>La décroissance en volume des prestations d'entretien</i>	16
2. <i>Progression continue des prestations d'aide à la garde d'enfant</i>	17
3. <i>Le faible impact budgétaire de la réforme de l'allocation de rentrée scolaire</i>	18
4. <i>Une forte revalorisation des prestations liées au handicap</i>	20
5. <i>Accélération des dépenses d'aides au logement</i>	20
D. LES COMPTES DOIVENT IMPÉRATIVEMENT ÊTRE CERTIFIÉS	22
II. LE NÉCESSAIRE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE DE GARDE REQUIERT POURTANT UN EFFORT FINANCIER CONSIDÉRABLE	24
A. MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS DE GARDE DES FAMILLES	24
1. <i>Un niveau de demande incertain</i>	24
2. <i>Une offre diversifiée qui croît trop faiblement</i>	25
a) Les assistantes maternelles	25
b) Les établissements d'accueil du jeune enfant	26
3. <i>Des besoins considérables</i>	27
a) Un problème de garde se pose pour un sixième des jeunes enfants	27
b) Les besoins de garde différent selon les territoires	28
4. <i>Plusieurs pistes peuvent être explorées simultanément</i>	29
B. RENDRE PLUS ÉQUITABLE L'ACCÈS AUX MODES DE GARDE	31
1. <i>Les taux d'effort des familles sont inéquitables</i>	31
2. <i>Le coût des différents modes de garde est inégal pour les finances publiques</i>	33
TRAVAUX DE LA COMMISSION	37
• Audition de MM. Jean-Louis DEROUSSEN, président du conseil d'administration, Frédéric MARINACCE, directeur des prestations familiales, et Laurent FLEURIOT, agent comptable, de la caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf)	37

Les observations et propositions de la commission des affaires sociales pour la branche famille en 2009

La commission, par la voix de son rapporteur André Lardeux, présente cette année **cinq propositions pour la branche famille** :

• **S'opposer à la prise en charge intégrale des majorations de pensions pour enfant par la branche famille**

Dès l'origine, la commission était opposée à ce transfert des ressources de la Cnaf au profit du fonds de solidarité vieillesse (FSV). Les prestations familiales sont des investissements sur l'avenir qui bénéficient à moyen terme à l'ensemble des branches de la sécurité sociale en contribuant au renouvellement des générations. Elles ne doivent pas servir à limiter la dégradation financière des branches en déficit.

• **Encadrer les conditions de regroupement des assistantes maternelles**

- en ne permettant pas à la caisse d'allocations familiales ou à la collectivité territoriale de fixer la rémunération des assistantes maternelles ;

- en demandant à ladite collectivité qu'elle mette à disposition le local de travail lorsqu'elle s'investit dans le projet.

• **Augmenter la capacité d'accueil des crèches**

Sur le modèle proposé par le texte pour les assistantes maternelles, la commission souhaite augmenter le nombre d'enfants accueillis par professionnel dans les structures de garde collective.

• **Mettre fin à la fraude sur les déclarations des heures de travail des assistantes maternelles**

La commission propose de réformer le mode de calcul de la prise en charge des cotisations et contributions sociales par la Paje en remplaçant la règle du plafond journalier, qui pousse les parents à répartir artificiellement les heures sur des jours de travail fictifs, par un taux de salaire horaire maximum.

• **Recentrer le « crédit d'impôt famille » sur les dépenses de crèches**

Le code général des impôts accorde des déductions fiscales aux entreprises qui engagent certaines dépenses liées, au sens large, à la famille. Lorsqu'elles concernent la création et le fonctionnement de crèches d'entreprise ou la rémunération d'assistantes maternelles, ces déductions sont parfaitement légitimes. En revanche, lorsqu'elles permettent de financer la formation professionnelle des salariés de retour de congés liés à la naissance ou l'adoption, elles s'apparentent à des niches fiscales dans la mesure où elles ne contribuent pas à la prise en charge des jeunes enfants.

La commission propose donc d'abaisser le plafond de déductibilité des dépenses de formation et d'augmenter celui des dépenses de financement des crèches.

Mesdames, Messieurs,

La situation financière de la branche famille n'est pas aussi satisfaisante que les prévisions des années précédentes pouvaient le laisser espérer. Loin de connaître les excédents de plusieurs milliards annoncés, la branche présentera au contraire, l'année prochaine, un déficit de 200 millions d'euros.

Ce revirement de situation s'explique, une fois encore, par le fait que la promesse d'excédents a suffi pour servir de prétexte au transfert de plusieurs centaines de millions d'euros de la branche famille vers un autre poste de dépense de la sécurité sociale. Même si l'on comprend qu'il faille agir en raison du déficit des comptes sociaux, il est singulier d'avoir choisi de sacrifier des moyens normalement destinés aux familles, qui représentent un investissement sur l'avenir et feront les économies de demain.

Personne ne conteste que notre pays n'offre pas le nombre de places d'accueil pour les jeunes enfants que mérite le taux de natalité exemplaire qu'il affiche. Accroître l'offre constitue donc une priorité qui nécessite des fonds importants : comment seront-ils disponibles si la branche famille est sans cesse sollicitée pour renflouer les branches déficitaires et venir au secours de la sécurité sociale ?

Le moment n'est-il pas venu de revenir aux fondements de la politique familiale, afin qu'elle apporte soutien et assistance aux familles, notamment les plus nombreuses qui en ont grand besoin ?

Telle est, en tout cas, la conviction profonde de votre rapporteur.

I. LA BRANCHE FAMILLE REDEVIENT DÉFICITAIRE EN 2009

A. LA SITUATION FINANCIÈRE N'EST PAS RASSURANTE

1. Un solde légèrement négatif en 2009

En 2009, après deux années consécutives d'excédent, le solde de la branche famille présenterait, selon le projet de loi de financement de la sécurité sociale, un déficit de 200 millions d'euros.

Evolution du solde de la branche famille

(en milliards d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Recettes	49,2	50,5	52,9	54,6	56,9	58,6
Dépenses	48,8	51,7	53,7	54,5	56,4	58,9
Solde	- 0,4	- 1,2	- 0,8	+0,2	+0,4	- 0,2

Source : PLFSS 2009

La précédente loi de financement tablait toujours sur un surplus de 1,6 milliard d'euros en 2009. L'écart de prévision avec le présent projet de loi de financement s'explique principalement par les trois facteurs suivants : la prise en charge des majorations de pensions pour enfants, la forte revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF) et la stagnation de la masse salariale.

a) La prise en charge des majorations de pensions pour enfants

Le fonds de solidarité vieillesse (FSV) est un établissement public administratif qui a été créé en 1993 pour prendre en charge financièrement les avantages retraite relevant de la solidarité nationale. Dans ce cadre, il assure notamment le paiement des majorations de pensions qui sont accordées aux assurés ayant eu ou élevé au moins trois enfants.

La loi de financement pour 2001 a prévu que ces charges de pension seraient progressivement assumées par la branche famille. La loi de financement pour 2006 a définitivement fixé la part de la contribution de la branche à 60 % du montant total.

Or, le projet de loi de financement propose de revenir à un transfert progressif qui devient total en 2011.

Dès l'année prochaine, l'augmentation du taux de prise en charge à hauteur de 70 % du montant total représentera une dépense supplémentaire de 400 millions d'euros pour la Cnaf.

Montants et parts des majorations de pension prise en charge par la Cnaf depuis 2001

en millions d'euros courants	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	2009*	2010*	2011*
Part transférée	15 %	30 %	60 %	60 %	60 %	60 %	60 %	60 %	70 %	85 %	200 %
Montants en millions d'euros	437	902	1 875	1 965	2 087	2 185	2 291	2 389	2 907	3 700	4 400

* *Prévisions*

Votre rapporteur est opposé à ce transfert supplémentaire de charges au détriment de la branche famille.

Certes, comme toutes les autres caisses de la sécurité, la Cnaf n'a pas vocation à dégager des excédents. Cependant, si la conjoncture lui permet de bénéficier des surplus, ceux-ci doivent être utilisés pour aider les familles et non pour financer les avantages sociaux d'autres branches.

En ce sens, il est regrettable que les excédents n'aient pas été par exemple affectés au développement de l'offre de garde, qui devrait pourtant constituer une priorité pour le Gouvernement : on estime en effet que près de 400 000 familles rencontrent toujours des problèmes de garde.

Par ailleurs, diminuer les dépenses de la politique familiale pour couvrir celles de du FSV constitue une erreur stratégique : les prestations familiales sont un investissement à moyen terme qui ont un effet bénéfique, en soutenant la natalité et donc le volume des futures cotisations, sur l'équilibre futur de l'ensemble des autres branches de la sécurité sociale.

b) La revalorisation des prestations familiales

Les prestations familiales sont calculées à partir de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF).

La BMAF est revalorisée chaque année à partir de l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac et des écarts entre les prévisions d'évolution des prix hors tabac et les réalisations des années précédentes.

Par exemple, pour l'année 2009, l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac est de 2,0 %. Par ailleurs, la revalorisation de la BMAF a été inférieure de 0,2 % à l'inflation réelle en 2007 et de 1,3 % en 2008.

La BMAF pour 2009 augmentera donc l'année prochaine de 3,5 %.

Evolution de la BMAF et des prix

(en pourcentage)

	Prix à la consommation, hors tabac	BMAF
2002	1,70	2,10
2003	1,90	1,70
2004	1,67	1,70
2005	1,74	2,20
2006	1,70	1,80
2007	1,50	1,70
2008*	2,90	1,00
2009*	2,0	3,50

* prévision

Source : direction de la sécurité sociale

Cette hausse, la plus importante depuis vingt ans, devrait mécaniquement entraîner une augmentation des prestations familiales qui n'avait pas été anticipée l'année dernière, en raison d'une hypothèse inflationniste presque deux fois plus basse.

Il en résulterait un surcoût de près d'1,5 milliard d'euros, soit 500 millions de plus que ce qu'envisageait la loi de financement pour 2008.

c) La stagnation des cotisations sociales

Plus de la moitié des recettes de la branche provenant des cotisations sociales, le niveau des produits est très sensible à l'évolution de la masse salariale.

Or, les prévisions de croissance sur lesquelles est construit le projet de loi de financement ont été révisées à la baisse par le Gouvernement, en raison de la crise financière. La croissance pour 2009 devrait être comprise entre 0,2 % et 0,5 %, contre 1 % initialement prévu. L'augmentation de la masse salariale devrait donc être beaucoup plus modeste et difficilement atteindre 1,5 %, au lieu des 3 % envisagés.

Le montant des cotisations sociales affectées à la branche sera par conséquent bien plus faible que les hypothèses de l'année 2008 pouvaient le laisser penser.

Le ralentissement de l'activité économique conduit donc à réviser à la baisse les prévisions de recettes de la branche d'environ 500 millions à 1 milliard d'euros pour 2009.

2. Une démographie qui conserve un effet neutre sur l'équilibre de la branche

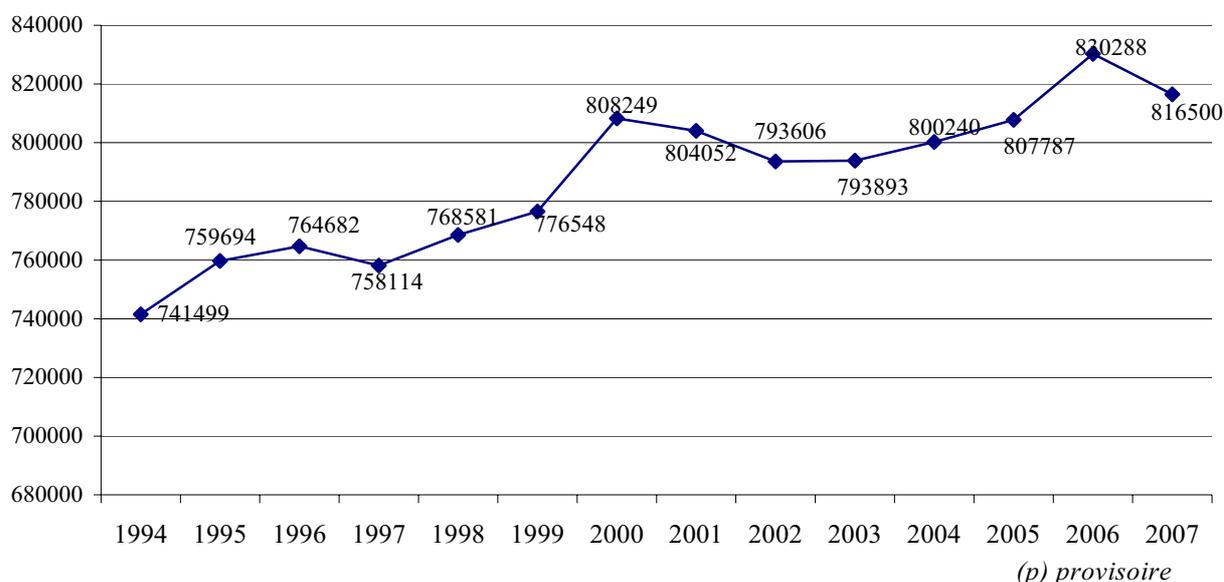
En dehors du niveau des prestations, qui accroît les dépenses, et de l'évolution de la masse salariale, qui influe sur les recettes, l'équilibre de la branche famille est directement affecté par deux données démographiques : le nombre et la taille des familles.

D'un côté, l'évolution du nombre de familles conditionne la quantité de prestations à verser. De l'autre, la modification de la taille des familles infléchit la nature des prestations attribuées.

Or, ces deux données ont tendance à se neutraliser.

Le nombre d'entrées dans le dispositif des prestations familiales demeure supérieur à celui observé les années antérieures. Alors qu'il y avait 740 000 naissances annuelles en moyenne dans les années quatre-vingt-dix, on a enregistré 831 000 naissances en 2006, 820 000 en 2007 et les prévisions tablent sur 835 000 nouveaux nés en 2008 et en 2009.

Nombre de naissances



L'augmentation du nombre de naissances accroît mécaniquement le montant des prestations servies, notamment depuis l'instauration de la Paje, dont l'allocation de base est versée dès le premier enfant et sans condition de ressources.

Cependant, cet effet est compensé, d'un point de vue financier, par la diminution de la taille des familles qui se reflètent depuis 1998 dans la forte progression des naissances de rang 1 dans la part de l'ensemble des naissances et la diminution marquée des naissances de rang supérieur.

Part des naissances selon le rang de l'enfant

Année	Ensemble	Rang de l'enfant (en %)			
		1	2	3	4 ou +
1998	768 581	49,6	31,7	12,6	6,1
1999	776 548	51,2	31,1	12,0	5,7
2000	808 249	52,4	30,2	11,8	5,5
2001	804 052	54,7	28,9	11,2	5,2
2002	793 606	56,1	28,4	10,6	4,9
2003	793 893	57,1	28,0	10,3	4,6
2004	800 240	57,7	27,5	10,2	4,6
2005	807 787	57,7	27,7	10,2	4,5
2003	830 288	57,8	27,4	10,3	4,5
2007	819 605	57,2	27,8	10,4	4,5

Source : Insee

La réduction de la taille des familles fait ainsi baisser le montant des prestations versées, et notamment celui des allocations familiales qui augmentent fortement avec le nombre d'enfants.

**Montants des allocations familiales
avant majoration
(valables du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2008)**

Montants **nets** de CRDS avant majoration

(en euros)

2 enfants	120,32
3 enfants	274,47
4 enfants	428,61
Par enfant supplémentaire	154,15

B. LES RECETTES PROGRESSERAIENT LÉGÈREMENT

Les recettes de la branche famille proviennent de quatre sources différentes :

- les cotisations sociales à la charge des employeurs ;
- la CSG et les autres taxes affectées ;
- les remboursements par l'Etat au titre de certains allègements de charge ;
- les remboursements de l'Etat au titre de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de l'allocation de parent isolé (API).

Evolution des recettes de la branche famille

(en milliards d'euros)

	2006	2007	2008	2009
Cotisations sociales	30,5	31,4	32,8	33,8
Impôts et taxes affectés	14,6	15,4	16,3	16,8
Remboursements de l'Etat	6,9	7,2	7,3	7,8
<i>- au titre des allègements ciblés de charges sociales</i>	0,6	0,7	0,7	0,8
<i>- au titre de l'AAH et de l'API</i>	6,3	6,5	6,6	7
Autres recettes	1	0,6	0,7	0,6
<i>- dont cotisations prises en charge par la sécurité sociale</i>	0,3	0,3	0,3	0,3
TOTAL	53	54,6	57,1	59

Sources : commission des comptes de la sécurité sociale (septembre 2008) et PLFSS 2009 - Annexe

1. Les cotisations sociales augmenteraient faiblement

Les cotisations sociales représentent toujours plus de 57 % des recettes de la branche.

Elles ont connu ces dernières années un rythme d'évolution très dynamique : 3,6 % en 2006, 4 % en 2007, 4,5 % en 2008 pendant cette période. Elles ont été en effet stimulées par une croissance de la masse salariale du secteur privé qui s'est accélérée depuis 2006 et est redevenue supérieure à sa tendance de long terme estimée à 4 % : 4,3 % en 2006, 4,8 % en 2007 et 4,5 % en 2008.

En 2009, le rythme d'évolution des cotisations sociales devrait en revanche fortement ralentir en raison du ralentissement de l'activité. Avec une croissance de la masse salariale tournant autour de 2 %, elles ne devraient pas augmenter de plus de 1,5 %.

2. Les taxes affectées et la contribution sociale généralisée évolueraient mollement

En 2007, malgré trois mesures nouvelles qui ont apporté 150 millions d'euros supplémentaires à la branche, les recettes fiscales¹ ont retrouvé un rythme de progression conforme à sa tendance de long terme, avec une croissance de 3,8 %.

En 2008, cette stabilisation s'est poursuivie, avec une CSG en hausse de 3 %, portée par la croissance des assiettes sur les revenus d'activité et de remplacement. Les autres recettes du panier de taxes affecté à la branche famille devraient également connaître une augmentation de 2,5 %, légèrement inférieure à leur tendance de longue période.

En revanche, pour 2009, l'évolution de la CSG comme des taxes affectées sera beaucoup plus modérée : la première ne devrait pas dépasser 2 % d'augmentation et la deuxième ne franchirait pas la limite de 1,5 %.

3. Les remboursements de l'Etat connaîtront une évolution dynamique

La branche famille verse pour le compte de l'Etat deux prestations principales : l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et l'allocation de parent isolé (API).

Les remboursements de prestations devraient augmenter de 7 % en 2009, après avoir décliné de 0,3 % en 2008. Cette forte progression est largement due à un problème de comptabilité : les charges à rembourser par l'Etat ayant été largement minorées en 2008, une compensation a été prévue pour l'année 2009.

Remboursement par l'Etat à la Cnaf de l'API et de l'AAH

	2006	2007	%	2008	%	2009	%
AAH	5 230	5 505	5,3	5 534	0,5	5 918	6,9
API	1 064	1 075	1,0	1 025	- 4,7	1 098	7,2
TOTAL	6 295	6 581	4,5	6 559	- 0,3	7 016	7,0

Source : commission des comptes de la sécurité sociale, 2008

¹ Les recettes fiscales sont constituées, d'une part, de la CSG, et d'autre part des taxes affectées : une fraction des droits sur les alcools, les boissons alcooliques et les boissons non alcoolisées, de la taxe sur les salaires, de la taxe sur la valeur ajoutée collectée par les commerçants de gros en produits pharmaceutiques ainsi que les fournisseurs de tabac, de la taxe sur les primes d'assurance, de la taxe sur les contributions patronales au financement de la prévoyance et du droit de consommation sur les tabacs.

C. LES DÉPENSES DEVRAIENT NETTEMENT REBONDIR

Après deux années de progression modérée, respectivement 2,9 % en 2007 et 2,2 % en 2008, les prestations familiales devraient **connaître une augmentation de 3,7 % en 2009.**

Il existe neuf types de prestations familiales, auxquelles il faut ajouter deux prestations qui seront définitivement remplacées par la Paje le 1^{er} janvier 2010 mais qui continuent, pour l'instant, d'être versées pour les enfants de moins de six ans nés avant le 1^{er} janvier 2004 : l'allocation pour garde d'enfant à domicile (Aged) et l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (Afeama).

Ces prestations peuvent être classées en cinq grandes catégories :

- les **prestations d'entretien** qui rassemblent les allocations familiales, le complément familial, l'allocation de soutien familial (ASF), l'allocation journalière de présence parentale (AJPP), la prime à la naissance et l'allocation de base de la Paje ;

- les **prestations en faveur de la garde des enfants** qui comprennent les compléments de libre choix d'activité et de libre choix du mode de garde de la Paje, ainsi que, pour les enfants nés avant le 1^{er} janvier 2004, les anciennes allocations de garde d'enfant à domicile (Aged) et d'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (Afeama) ;

- les **prestations en faveur de l'éducation** qui ne concernent que l'allocation de rentrée scolaire (ARS) ;

- les **prestations en faveur des personnes handicapées** qui recouvrent l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) ;

- les **prestations en faveur du logement** qui sont constituées de l'allocation de logement familiale (ALF) et de l'aide personnalisée au logement (APL) que la Cnaf finance à hauteur de 56,65 %.

1. La décroissance en volume des prestations d'entretien

En 2009, la progression en valeur de 2,3 % des prestations d'entretien correspondra en réalité à un recul en volume de 1,2 %.

Les allocations familiales et le complément familial décroissent en volume pour des raisons démographiques : même si le nombre de naissances augmente, la réduction tendancielle de la taille des ménages tire à la baisse le montant des allocations versées.

Montants versés (données tous régimes, métropole + Dom)

En millions d'euros courants	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	2009*
Allocations familiales	11 447	11 699	11 952	12 122	12 300	12 351	12 568

Bénéficiaires							
En milliers	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	2009*
Allocations familiales	4 782	4 813	4 839	4 853	4 858	4 843	4 826

* Prévisions réalisées par la Cnaf en date du 27 août 2008

Pour 2008 et 2009, il s'agit d'effectifs moyens annuels (calculés sur des effectifs 31 décembre 2007).

Par ailleurs, l'article 93 de la loi de financement pour 2008 et son décret d'application n° 2008-409 du 28 avril 2008 ont remplacé les deux majorations des allocations familiales à onze et seize ans par une majoration unique à quatorze ans.

Cette modification ralentit également la progression des allocations familiales. En effet, de 2008 à 2011, la Cnaf va enregistrer une économie due au fait que les générations d'enfants nés entre 1997 et 2000 vont atteindre l'âge de onze ans sans bénéficier de l'ancienne majoration accordée à leurs aînés. Dans un second temps, de 2011 à 2013, ces mêmes générations vont atteindre quatorze ans et bénéficier, avec deux ans d'avance par rapport à l'ancien dispositif, de la majoration des allocations familiales accordée originellement à seize ans. A partir de 2014, l'économie annuelle de la mesure devrait se monter à 260 millions d'euros.

2. Progression continue des prestations d'aide à la garde d'enfant

En 2009, les prestations en faveur de la garde des enfants représenteraient une charge de 11,8 milliards d'euros, soit une progression de 4,3 % par rapport à 2008. Il faut noter que cette forte augmentation fait suite à une hausse déjà importante de 4,2 % en 2008.

Il existe actuellement **quatre types d'aides** : l'allocation à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (Afeama), l'allocation pour la garde d'enfant à domicile (Aged), le complément de libre choix d'activité et le complément de libre choix du mode de garde. Comme prévu lors de la création de la Paje, l'Afeama et l'Aged s'éteindront le 1^{er} janvier 2010 et les compléments de libre choix d'activité et de libre choix du mode de garde devront couvrir l'ensemble des besoins des familles en termes de mode de garde.

Depuis la fin de sa montée en charge pour les enfants de moins de trois ans à la fin de l'année 2006, la Paje couvre 97 % du montant des aides en faveur de la garde d'enfant. En effet, les montants versés au titre de l'Afeama et de l'Aged ont logiquement décliné depuis 2004, tous les enfants nés depuis le 1^{er} janvier 2004 entrant dans le dispositif Paje.

A l'inverse, les compléments de libre choix d'activité et de libre choix du mode de garde ont connu une forte croissance, le nombre de bénéficiaires passant de 298 000 en 2004 à 1,3 million en 2008. De même, le montant versé correspondant à ces deux allocations est passé de 469 millions d'euros en 2004 à plus de 6,4 milliards d'euros en 2008.

Montants versés au titre de la Paje

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008*	2009*
Prime	586	591	620	620	646	672
Allocation de base	754	2 139	3 446	4 003	4 080	4 212
Complément d'activité	290	1 170	1 975	2 299	2 306	2 384
Complément de garde	179	1 329	2 777	3 671	4 099	4 425
Total	1 809	5 229	8 818	10 593	11 131	11 693

* prévisions réalisées par la Cnaf en date du 22 août 2008

Source : Cnaf

3. Le faible impact budgétaire de la réforme de l'allocation de rentrée scolaire

La loi de financement pour 2008 a instauré une modulation de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) en fonction de l'âge de l'enfant. Le décret n° 2008-767 du 30 juillet 2008 a donc institué une majoration de l'ARS à onze et quinze ans.

L'allocation de rentrée scolaire

Principe

Les ressources du foyer ne doivent pas dépasser un certain plafond qui varie selon le nombre d'enfants. Le revenu net catégoriel de l'année précédente sert de référence.

Plafond de ressources pour la rentrée scolaire 2007-2008

21 991 euros pour un enfant, 27 066 euros pour deux enfants, 32 141 euros pour trois enfants et 5 075 euros par enfant supplémentaire.

Si les conditions de ressources de la famille sont légèrement plus élevées que le plafond de ressources, la famille bénéficie alors d'une allocation de rentrée scolaire à taux réduit, dégressive en fonction de ses revenus.

Conditions d'âge

L'allocation est versée pour chaque enfant scolarisé à charge âgé de :

- six ans minimum au 1^{er} février qui suit la rentrée ;
- et n'ayant pas atteint dix-huit ans le 15 septembre de l'année scolaire ;
- entre seize et dix-huit ans, l'allocation est versée à condition que l'enfant poursuive ses études ou soit en apprentissage.

Votre commission n'était pas par principe opposée à cette modulation mais elle avait souhaité qu'elle se fasse d'une manière cohérente avec la réforme des allocations familiales. Il ne lui apparaissait pas logique, en effet, de moduler d'un côté l'allocation de rentrée scolaire à onze et quinze ans et de mettre fin d'un autre côté à la double majoration des allocations familiales à onze et seize ans.

En effet, la commission avait alors considéré que, soit le coût de l'enfant est corrélé à son niveau d'étude et alors la majoration unique des allocations familiales à quatorze ans n'a pas de sens car elle ne correspond à aucun seuil scolaire particulier, soit le coût de l'enfant est relié à d'autres facteurs que sa scolarité et alors il n'y a pas de raison de moduler l'allocation de rentrée scolaire.

Le Gouvernement n'a pas tenu compte de ces observations puisque le montant de l'ARS a finalement été ajusté en fonction de l'âge alors que celui des allocations familiales a été au contraire uniformisé.

Votre commission continue de s'interroger sur la cohérence de cette décision.

Ceci étant, il faut reconnaître que, contrairement à la réforme des allocations familiales qui entraîne un manque à gagner pour les familles, celle de l'ARS a nécessité, dès la rentrée 2008, des moyens supplémentaires afin de venir en aide aux familles les plus modestes.

Montant de l'allocation pour la rentrée scolaire 2008-2009

(en euros)

Age de l'enfant	Montant à taux plein
6 à 10 ans	272,59
11 à 14 ans	287,59
15 à 18 ans	297,59

Ces montants tiennent compte de la déduction de la CRDS au taux de 0,5 %

Le montant global versé au titre de l'ARS a ainsi augmenté de 80 millions d'euros entre 2007 et 2008 et il devrait encore progresser de plus de 20 millions en 2009, pour s'établir à 1,46 milliard d'euros.

Allocation de rentrée scolaire

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de bénéficiaires	3 091	3 102	3 075	3 022	3 022	3 022
Montants versés	1 338	1 370	1 381	1 390	1 378	1 389

4. Une forte revalorisation des prestations liées au handicap

Les prestations liées au handicap devraient augmenter de 1,1 % en 2008 et de 6,4 % en 2009.

Cette progression importante s'explique en grande partie par l'intégration dans la prévision des trois revalorisations successives de l'AAH : l'une a déjà eu lieu le 1^{er} septembre (3,9 %) et les deux autres sont prévues pour le 1^{er} avril 2009 (1,6 %) et le 1^{er} septembre 2009 (2,2 %).

Par ailleurs, la croissance des dépenses relatives à l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), importante en 2007 (7 %), devrait légèrement ralentir en 2008 (5,8 %) puis fortement diminuer en 2009 (1,6 %), sous l'effet de la mise en œuvre du droit d'option entre l'AEEH et la prestation de compensation du handicap (PCH) mis en place par la loi de financement pour 2008.

5. Accélération des dépenses d'aides au logement

En 2008, les aides personnelles au logement, soit l'allocation de logement familial (ALF), l'allocation de logement social (ALS) et l'aide personnalisée au logement (APL) représentent 14,8 milliards d'euros, dont 7,4 milliards à la charge de la branche famille. Avec 16 % du total, ces dépenses constituent le deuxième poste de dépenses de la Cnaf.

Coût des aides personnelles au logement de 2003 à 2009 (prévisions Cnaf tous régimes - comptabilisés en droits constatés)

(en millions d'euros)

Aides personnelles au logement	2004	2005	2006	2007	2008 (p)*	2009 (p)*
ALF	3 473	3 495	3 616	3 673	3 890	3 998
ALS	4 199	5 154	5 301	4 360	4 542	4 669
APL (métropole)	6 267	6 173	6 236	6 197	6 407	6 414
TOTAL	13 939	13 822	14 153	14 230	14 839	15 081

(p) prévisions

Source : DSS

Les aides au logement et la branche famille

Il existe quatre aides au logement.

Elles ont pour objet de compenser la dépense de logement, compte tenu de la zone de résidence, de la situation familiale et des ressources du bénéficiaire (loyer ou mensualité de prêt en cas d'accession à la propriété) :

- **l'allocation de logement familial (ALF)** est servie essentiellement aux personnes et aux couples ayant au moins un enfant ou une personne à charge. Elle est intégralement financée par la branche famille de la sécurité sociale ;

- **l'allocation de logement sociale (ALS)** est versée aux personnes n'ayant aucune personne à charge. Elle est financée par le budget de l'Etat et les employeurs ;

- **l'aide personnalisée au logement (APL)** est servie aux familles ou aux personnes seules, soit au titre de la location, soit au titre de l'accession à la propriété, dès lors que le logement a été conventionné ou a bénéficié de prêts aidés par l'Etat (pour le locatif, il s'agit essentiellement du parc HLM). L'APL est désormais financée par le fonds national d'aide au logement (Fnal), *via* une contribution de la branche famille. Cette contribution est assurée par le fonds national des prestations familiales, qui finance depuis 2006 56,65 % du Fnal ;

- **l'allocation de logement temporaire (ALT)**, destinée aux associations qui hébergent pour de courtes périodes des personnes défavorisées. L'ALT est versée par le Fnal et financée pour moitié par l'Etat et pour moitié par la branche famille.

Au total donc, la branche famille finance :

- **l'intégralité des allocations de logement familial ;**
- **56,65 % des aides personnalisées au logement ;**
- **50 % des allocations de logement temporaire.**

Il convient de souligner la forte hausse de l'ALF attendue pour 2008 (5,9 %) et 2009 (4,3 %). Ces taux de croissance sont bien plus élevés qu'en 2007 (1,6 %) pour deux raisons.

D'abord, les plafonds de ressources pour l'attribution de l'ALF sont particulièrement bas. La fin de la baisse du chômage, voire sa remontée, entraîne mécaniquement une augmentation sensible du nombre des bénéficiaires.

Ensuite, la modification de la date d'examen des ressources¹, qui se fera désormais au 1^{er} janvier et non plus au 1^{er} juillet pour faciliter le calcul des droits, va donner une amplitude supplémentaire à ce mouvement : l'augmentation du nombre de demandeurs d'emplois et la stagnation des revenus auront un impact dès le 1^{er} janvier prochain sur le nombre et le montant des ALF que devront verser les Caf.

¹ Le décret n°2007-1081 du 10 juillet 2007 fixe l'entrée en vigueur de cette modification à 2009

D. LES COMPTES DOIVENT IMPÉRATIVEMENT ÊTRE CERTIFIÉS

Votre commission ne peut conclure l'examen des comptes de la branche famille sans évoquer le problème de leur certification.

Après s'être déclarée, en 2007, dans l'impossibilité d'exprimer une opinion sur les comptes 2006 de la Cnaf, la Cour des comptes a également estimé cette année que les comptes 2007 présentaient trop d'incertitudes pour être certifiés.

Les motifs de l'absence de certification des comptes 2007 de la branche famille par la Cour des comptes

- **Les déficiences générales du contrôle interne**

La Cour des comptes regrette en particulier l'absence d'un fichier national des bénéficiaires sans lequel il est impossible de corriger les erreurs, voire les fraudes, liées notamment à l'inscription de bénéficiaires dans plusieurs caisses d'allocations familiales. Le montant des indus et des fraudes résultant de cette lacune, s'élèverait, *a minima*, à 200 millions d'euros.

Ceci étant, le fichier national des bénéficiaires devrait être opérationnel dès la fin de cette année.

- **Les incertitudes affectant les comptes**

Les charges d'action sociale représentent 3,5 milliards d'euros. Or, la Cour des comptes considère que les remontées statistiques des contrôles des crédits affectées à l'action sociale ne sont ni exhaustives ni exactes.

Ce constat s'appuie notamment sur le fait qu'il n'existe aucun suivi de certaines charges reposant sur le budget action sociale des caisses d'allocation familiales (Caf). Il s'agit par exemple des prestations de service ordinaire ou des contrats enfance et contrats temps libre qui visent à subventionner les crèches. Pour ces dépenses, les Caf reçoivent une dotation prévisionnelle mais ne rendent pas compte de son utilisation l'année suivante, ce qui crée une incertitude globale sur la fiabilité de la ligne action sociale dans leurs comptes.

Par ailleurs, la Cour note que les données comptables afférentes aux prestations familiales versées par d'autres régimes ou organismes délégataires et intégrées dans les comptes de la branche ne sont pas contrôlées par la Cnaf et ne font pas l'objet d'une certification par un commissaire aux comptes, alors qu'elles représentent un montant de 1,5 milliard d'euros.

- **Les désaccords avec la Cnaf**

Abstraction faite de toute appréciation concernant leur caractère exhaustif, les charges à payer et provisions pour charges de gestion technique font l'objet, d'après la Cour des comptes, d'une sous-estimation de 230 millions d'euros.

De plus, la provision destinée à couvrir le risque de non-recouvrement des indus serait affectée d'une insuffisance de dotations de près de 100 millions d'euros.

Votre commission ne peut évidemment que regretter cette absence de fiabilité des comptes de la branche famille dénoncée par la Cour des comptes.

Même si elle reconnaît les efforts importants déjà effectués par les caisses pour remédier à la situation, elle considère la certification des comptes comme une priorité, dans la mesure où il s'agit d'un travail de fond qui devrait déboucher sur une meilleure gestion de la branche et une lutte plus efficace contre les fraudes.

II. LE NÉCESSAIRE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE DE GARDE REQUIERT POURTANT UN EFFORT FINANCIER CONSIDÉRABLE

A. MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS DE GARDE DES FAMILLES

1. Un niveau de demande incertain

Jusqu'à présent, la demande de garde de la part des parents n'a fait l'objet d'aucune évaluation précise. Il faut donc l'extrapoler à partir des éléments objectifs dont on dispose.

Sur les dix dernières années, on dénombre en moyenne 800 000 naissances par an. Comme la scolarisation est possible à partir de trois ans, on peut estimer que la capacité d'accueil nécessaire pour les très jeunes enfants est de 2,4 millions de places.

Ceci étant, ce nombre doit être revu à la baisse pour deux raisons.

D'abord, dans les semaines qui suivent la naissance, le nouveau né est dans la très grande majorité des cas gardé par sa mère, qui bénéficie d'un congé maternité d'une durée minimale légale de seize semaines, dont les deux tiers, soit dix semaines, sont généralement utilisés après l'accouchement.

Qui plus est, la majorité des mères interrompent leur activité pour une durée supérieure à seize semaines, par exemple en utilisant une partie de leur congé payé à la suite du congé maternité. Ainsi, selon le rapport Tabarot¹, parmi les mères qui ont un premier ou un deuxième enfant, seules 15 % ne vont pas au-delà des seize semaines légales, alors que 41 % interrompent leur activité pendant plus de vingt-deux semaines. Pour les naissances de rang supérieur ou égal à trois, 34 % des femmes ne prolongent leur congé pas au-delà de la durée minimale, mais 28 % s'absentent au moins trente-deux semaines.

Ensuite, il faut tenir compte des parents qui ne souhaitent pas faire garder leur enfant dans une structure ou par une personne extérieures, et qui combinent souvent un travail à temps partiel avec une aide des grands-parents pour garder leur enfant. Là encore, l'absence d'études ne permet pas d'évaluer leur nombre.

¹ *Rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance remis par Michèle Tabarot, députée des Alpes Maritimes, au Premier ministre au mois de juillet 2008*

2. Une offre diversifiée qui croît trop faiblement

On distingue deux grandes catégories d'offres de garde : les assistantes maternelles et les établissements d'accueil du jeune enfant.

a) Les assistantes maternelles

Les assistantes maternelles gardent les enfants à leur domicile et sont directement rémunérées par les parents. Elles ne peuvent exercer qu'après avoir reçu l'agrément du conseil général, qui fixe également le nombre maximum d'enfants qu'elles peuvent accueillir. Sauf dérogation, ce nombre ne peut être supérieur à trois. Le présent projet de loi de financement propose de le porter à quatre.

Depuis 1990, grâce à l'augmentation du nombre d'agrément et de places par agrément, ainsi que du taux d'exercice des assistantes maternelles, le nombre de places offertes par ce mode de garde a été multiplié par plus de six : on en dénombrait 132 900 en 1990 et 710 500 en 2006.

Evolution du nombre de places agréées auprès des assistants maternels pour 100 enfants de moins de trois ans

Chiffres au 31 décembre	1990	2000	2003	2004	2005	2006	Evolution 2005/2006 (%)	Evolution annuelle moyenne 1990/2006 (%)
Nombre de places agréées auprès d'assistantes maternelles en exercice	132 900	585 800	651 700	660 500	689 200	710 500	3,1	11,0
Assistants maternels en exercice	71 300	232 200	246 100	252 200	263 000	269 900	2,6	8,7
Agréments	132 000	338 100	352 900	365 900	374 600	400 600	6,9	7,2
Nombre moyen de places par agrément	1,9	2,5	2,6	2,6	2,6	2,6	0,0	2,0
Taux d'exercice des assistants maternels (%)	54,0	68,7	69,8	68,9	70,2	67,4	- 4,0	1,4
Nombre de places pour cent enfants de moins de trois ans	5,9	27,3	28,3	28,9	30,1	31,0	3,0	10,9

Champ : France métropolitaine Source : Programme de qualité et d'efficacité (PQE) « Famille » PLFSS 2009 - Annexe II

Cette forte progression s'explique d'une part, par la création en 1991 de l'aide à la famille pour l'emploi d'un assistant maternel agréé (Afeama), remplacée depuis par le complément de libre choix du mode de garde de la Paje, qui a incité les parents à davantage déclarer les heures de travail, et d'autre part, par la réforme du statut des assistantes maternelles issue de la loi du 17 juillet 1992 et de la loi du 27 juin 2005.

b) Les établissements d'accueil du jeune enfant

On distingue cinq types d'établissements d'accueil du jeune enfant :

- la crèche collective, qui accueille les enfants de moins de trois ans de façon régulière ;
- la halte-garderie, à laquelle sont confiés les enfants de manière plus occasionnelle ;
- le jardin d'enfant, établissement d'accueil régulier pour les enfants de trois à six ans ;
- la crèche familiale, qui est un service d'accueil organisé par les familles elles-mêmes ;
- l'établissement multi-accueil, qui offre une combinaison des quatre autres types d'établissements.

Nombre de places d'accueil collectif et en crèches familiales de 2001 à 2005
France métropolitaine

Type de places par structure	Nombre de places					Taux de croissance (%)	Taux de croissance annuel moyen (en %)
	2002	2003	2004	2005	2006	2005/2006	2002/2006
Crèches collectives	144 923	143 312	142 144	144 510	148 071	2,5	0,5
De quartier	93 256	92 555	88 520	84 152	79 041	- 6,1	- 4,1
De personnel	14 783	11 598	12 300	11 708	11 189	- 4,4	- 6,7
Parentales	3 474	3 389	2 932	2 788	2 595	- 6,9	- 7
Multi-accueil	33 410	35 770	38 392	45 862	55 246	20,5	13,4
Haltes-garderies	69 905	68 427	62 863	56 754	55 881	- 1,5	- 5,4
Traditionnelles	48 816	47 767	43 871	39 395	37 104	- 5,8	- 6,6
Parentales	2 820	2 735	2 009	1 907	1 690	- 11,4	- 12
Multi-accueil	18 269	17 925	16 983	15 543	17 087	10,6	- 1,7
Jardins d'enfants	9 659	9 138	8 862	8 566	7 834	- 8,5	- 5,1
Mono-accueil	9 098	8 422	8 119	7 808	7 601	- 2,7	- 4,4
Multi-accueil	561	176	743	758	233	- 69,3*	- 19,7
Accueil polyvalent	12 609	20 025	33 244	46 891	52 210	11,3	42,6
TOTAL ACCUEIL COLLECTIF	237 096	240 902	247 113	256 721	263 996	2,8	2,7
Crèches familiales :							
Places	62 275	62 192	62 449	62 153	62 381	0,4	0
Enfants inscrits	59 268	58 402	59 552	59 719	59 922	0,3	0,3
Nombre d'assistantes maternelles en activité	24 156	23 749	23 858	24 333	24 343	0	- 0,2

Source : enquête PMI, Drees

Note : les places des établissements multi-accueil sont ventilées en fonction du mode de garde pour lesquelles elles sont utilisées.

(*) la forte baisse 2005-2006 est due à une reclassification des places dans un département de Midi-Pyrénées.

Depuis 2002, le nombre de places disponibles dans ce type d'accueil connaît une croissance annuelle d'environ 3 %. Ce rythme de progression a pourtant été freiné par la perte de 14 000 places d'accueil en haltes-garderies entre 2002 et 2006. Sur la même période, on peut également constater une baisse de 6,7 % du nombre de places en crèches d'entreprise qui ne représentent plus que 8 % des places en crèches collectives.

Cette évolution est regrettable dans la mesure où les crèches d'entreprise proposent souvent des horaires bien adaptés aux horaires de travail des salariés et leur offrent un gain de temps appréciable.

Afin de relancer ce type de crèches, votre commission propose de réformer le crédit d'impôt famille en le recentrant sur les dépenses visant à créer ou à entretenir les crèches de personnel.

3. Des besoins considérables

a) Un problème de garde se pose pour un sixième des jeunes enfants

En l'absence d'étude précise sur les besoins d'offre de garde, le rapport Tabarot propose une estimation fondée sur les considérations suivantes.

Pour accueillir pendant la journée les 2,4 millions d'enfants de moins de trois ans, environ 1,2 million de places sont disponibles : 710 000 chez les assistantes maternelles, 320 000 dans les crèches et 170 000 dans les écoles maternelles. Mathématiquement donc, la moitié des enfants de moins de trois ans doivent être gardés par leurs parents.

Or, selon une enquête de la Dares¹, seul un tiers des femmes qui ont arrêté de travailler à la naissance de leur enfant déclarent y avoir été contraintes par l'insuffisance ou l'inadaptation du mode de garde.

Au total donc, environ 17 % des enfants de moins de trois ans (un tiers de la moitié) poseraient un problème de garde, soit **400 000 enfants**.

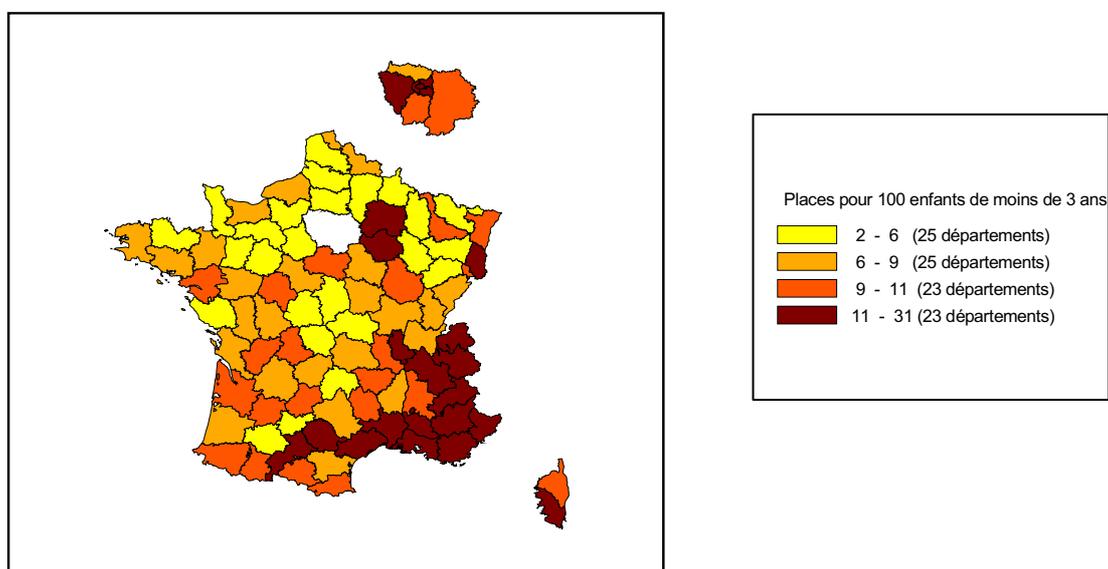
La croissance actuelle de l'offre de garde est largement insuffisante pour faire face à ces besoins dans les prochaines années. Sur les dernières années, 11 000 places de crèches et 35 000 places auprès d'assistantes maternelles agréementées ont été créées chaque année. Si le taux de fécondité reste constant, **neuf années sont donc théoriquement nécessaires pour atteindre l'objectif**.

¹ Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques - Premières synthèses juillet 2003 : pourquoi certaines femmes s'arrêtent-elles de travailler à la naissance d'un enfant ? D. Méda, M. Wirenink, M. Simon.

b) Les besoins de garde diffèrent selon les territoires

Même si les prestations légales et les subventions accordées aux établissements d'accueil collectifs sont versées suivant les mêmes règles sur l'ensemble du territoire, certains espaces sont beaucoup mieux dotés que d'autres.

En matière d'accueil collectif, le taux d'équipement est très variable selon les départements : il varie de deux à trente et une places pour cent enfants de moins de trois ans. Trois départements situés en Ile-de-France (Paris, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne) disposent d'un nombre moyen de places supérieur à vingt. A l'inverse, vingt-cinq départements, situés plutôt dans la moitié nord de la France comptent moins de six places pour cent enfants de moins de trois ans.



Source : Drees-enquête PMI 2005, France métropolitaine.

Champ : Etablissements d'accueil collectif. Les jardins d'enfants qui accueillent des enfants de moins de trois ans sont exclus du champ.

Si l'on tient compte de l'ensemble des modes de garde, les écarts diminuent légèrement : la densité moyenne dans les vingt départements les moins bien dotés est de 31,6 places pour cent enfants en 2006, contre 63,7 places dans les départements les mieux dotés.

En outre, il est satisfaisant de constater que la dispersion territoriale¹ diminue constamment depuis 2003.

¹ La dispersion territoriale mesure le rapport entre la densité moyenne des vingt départements les mieux dotés et celle des vingt départements les moins bien dotés.

**Densité moyenne de places agréées tous modes d'accueil confondus
pour cent enfants de moins de trois ans dans les départements
les mieux et les moins bien dotés**

	2003	2004	2005	2006
Densité départementale médiane	41,4	42,3	44,2	46,1
Densité moyenne dans les vingt départements les mieux dotés	59,7	59,6	62,4	63,7
Densité moyenne dans les vingt départements les moins bien dotés	27,8	29,2	30,6	31,6

4. Plusieurs pistes peuvent être explorées simultanément

Les pouvoirs publics ne pourront faire face aux besoins de garde qu'à condition de développer un panel de solutions diversifiées.

Dès cette année, le projet de loi de financement propose de porter de trois à quatre le nombre d'enfants accueillis par une assistante maternelle, suivant en cela une recommandation du rapport Tabarot. On attend de cette mesure qu'elle dégage 10 000 places supplémentaires.

Suivant la même inspiration, votre commission suggère que les capacités d'accueil des professionnels exerçant en crèche puissent être également augmentées.

Les propositions de rapport Tabarot pour développer l'offre de garde

- mettre en place des jardins d'éveil adaptés aux besoins des enfants âgés de trois ans et préparant leur scolarisation
- créer un crédit d'impôt crèche indépendant du crédit d'impôt famille
- ouvrir le crédit d'impôt familles à de nouvelles catégories de dépenses : prestations de conseils visant l'adoption de mesures favorables aux familles sur le lieu de travail, indemnisation des salariés qui engagent des frais de garde d'enfants à domicile du fait de leurs horaires atypiques de travail
- revaloriser l'enveloppe nationale en faveur du développement des crèches d'entreprise
- favoriser le regroupement d'assistantes maternelles au sein de nouvelles structures, les « maisons d'assistantes maternelles »
- créer un nouveau congé parental partagé entre les parents, plus court et mieux rémunéré
- permettre aux seniors de garder des enfants, en autorisant le cumul emploi-retraite sans plafond pour tous les assurés ayant atteint l'âge de soixante ans et travaillant dans le secteur de la petite enfance
- augmenter le taux d'encadrement des assistantes maternelles
- élargir les possibilités d'accueil des enfants en surnombre
- valoriser l'expérience des personnels de crèche pour mieux répondre aux difficultés de recrutement
- assouplir les conditions de qualification des directeurs des établissements
- donner aux communes la possibilité de délivrer elles-mêmes l'agrément des structures collectives municipales et des assistantes maternelles
- ouvrir les relais assistantes maternelles à l'ensemble des professionnels de la garde d'enfants afin de faciliter leur développement
- effectuer un suivi des employés à domicile gardant des enfants
- développer les lieux d'accueil enfants-parents et enfants-grands-parents en libre accès
- favoriser l'accueil des enfants handicapés dans les établissements ordinaires
- inciter les collectivités à passer des conventions avec les structures agréées de services à la personne, leur permettant de s'occuper d'enfants de moins de trois ans
- utiliser le fonds social européen pour améliorer la qualité de l'offre
- instaurer un entretien obligatoire entre l'employeur et le parent salarié à la naissance d'un enfant
- encourager le partage de la garde à domicile
- revaloriser le montant du complément du mode de garde du libre choix d'activité pour les familles à bas revenus

Parmi ces suggestions, le Gouvernement a également retenu la possibilité pour les assistantes maternelles de se regrouper dans un lieu en dehors de leur domicile. Ce choix repose sur l'hypothèse que le métier d'assistante maternelle sera moins difficile s'il est exercé en commun. Selon les informations fournies à votre rapporteur, ce présupposé est loin d'être vérifié, la coexistence des enfants sur un même lieu pouvant créer une émulation exigeant de la part des assistantes maternelles un surcroît d'attention.

En dépit des mesures qu'il propose, il est à craindre que le projet de loi de financement n'apportera que des réponses limitées et bien inférieures aux besoins. On ne peut alors s'empêcher de douter de la sincérité de l'intention du Gouvernement de mettre en place un droit opposable à la garde d'enfant d'ici 2012.

Ayant toujours estimé qu'un tel droit, outre son éventuel coût financier pour l'Etat ou les collectivités territoriales, risquait de déresponsabiliser les parents, votre commission n'est pas en désaccord avec le choix du Gouvernement qui semble se dessiner.

En revanche, s'il devait être confirmé, ce choix ne doit pas conduire à diminuer les efforts de développement de l'offre de garde au prétexte que le principe de l'opposabilité du droit à la garde, et donc la perspective de contentieux en cas d'insuffisance de l'offre, a été abandonné.

B. RENDRE PLUS ÉQUITABLE L'ACCÈS AUX MODES DE GARDE

S'il est nécessaire de développer l'offre de garde, il est tout aussi important de veiller à ce que l'accès aux différents modes de garde soit équitable socialement.

Le programme de qualité et d'efficience (PQE) de la branche famille fournit une batterie d'indicateurs qui permettent de mesurer le taux d'effort des familles et des pouvoirs publics en fonction du mode de garde.

Deux conclusions peuvent être tirées de leurs résultats: le taux d'effort varie fortement avec le revenu des familles et le coût des différents modes de garde sont très inégaux pour les finances publiques.

1. Les taux d'effort des familles sont inéquitables

La mise en place de la Paje en 2004, accompagnée notamment des diverses réformes de la fiscalité, a conduit à réduire la part financière restant à la charge des parents pour la garde de leur enfant.

Taux d'effort pour les familles recourant à une assistante maternelle

Garde effectuée en...		2004	2005	2006	2007	2008
Assistant maternel à 3,5 Smic bruts horaires par jour (coût total mensuel : 885 € en 2008)						
1 Smic	Taux d'effort	11,7 %	11,9 %	9,1 %	9,1 %	8,0 %
	Reste à charge	123 €	130 €	103 €	106 €	96 €
3 Smic	Taux d'effort	6,9 %	7,0 %	5,1 %	5,1 %	5,3 %
	Reste à charge	195 €	208 €	156 €	160 €	172 €
6 Smic	Taux d'effort	5,3 %	5,3 %	4,5 %	4,5 %	4,5 %
	Reste à charge	278 €	296 €	259 €	267 €	280 €

Source : Calculs Cnaf-DSS

Taux d'effort pour les familles recourant à une garde à domicile partagée

Garde effectuée en...		2004	2005	2006	2007	2008
Garde à domicile partagée à 1,2 Smic horaire (coût total mensuel : 1 203 € en 2008)						
1 Smic	Taux d'effort	43,1 %	44,7 %	39,6 %	19,8 %	18,2 %
	Reste à charge	454 €	490 €	451 €	231 €	218 €
3 Smic	Taux d'effort	16,3 %	16,2 %	14,0 %	9,0 %	9,1 %
	Reste à charge	458 €	480 €	431 €	285 €	297 €
6 Smic	Taux d'effort	6,2 %	6,2 %	5,7 %	5,7 %	5,7 %
	Reste à charge	328 €	349 €	331 €	338 €	351 €

Source : Calculs Cnaf-DSS

Taux d'effort pour les familles recourant à une garde à domicile simple

Garde effectuée en...		2004	2005	2006	2007	2008
Garde à domicile à 1,2 Smic horaire (coût total mensuel : 2 317 € en 2008)						
1 Smic	Taux d'effort	121,3 %	125,3 %	106,1 %	57,8 %	56,8 %
	Reste à charge	1 277 €	1 374 €	1 209 €	674 €	680 €
3 Smic	Taux d'effort	45,5 %	46,1 %	38,6 %	24,8 %	25,8 %
	Reste à charge	1 281 €	1 364 €	1 190 €	781 €	837 €
6 Smic	Taux d'effort	17,6 %	18,2 %	14,7 %	14,9 %	15,4 %
	Reste à charge	931 €	1 019 €	857 €	888 €	946 €

Source : Calculs Cnaf-DSS

Taux d'effort pour les familles recourant à une garde en établissement collectif

Garde effectuée en...		2004	2005	2006	2007	2008
Place en établissement collectif (coût total mensuel : 1 408 en 2008)						
1 Smic	Taux d'effort	8,4 %	6,4 %	4,3 %	4,3 %	4,3 %
	Reste à charge	89 €	70 €	49 €	50 €	52 €
3 Smic	Taux d'effort	7,8 %	7,9 %	6,4 %	6,5 %	6,6 %
	Reste à charge	218 €	233 €	197 €	205 €	214 €
6 Smic	Taux d'effort	6,8 %	6,5 %	5,5 %	5,5 %	5,7 %
	Reste à charge	357 €	364 €	323 €	330 €	351 €

Source : Calculs Cnaf-DSS

Les indicateurs révèlent trois types de distorsions.

D'abord, les parents ne disposent pas tous de la même palette de choix. Pour ceux qui bénéficient d'un revenu équivalent à six Smic, le taux d'effort est compris entre 4,5 % en cas de recours à une assistante maternelle et 15,4 % s'ils font appel à une garde à domicile. En revanche, pour les parents disposant de revenus équivalents au Smic, le taux d'effort varie beaucoup plus sensiblement en fonction du mode de garde : il est de 8 % pour une assistante maternelle mais de 56,8 % pour une garde à domicile.

Ensuite, on peut s'étonner qu'en cas de recours à une assistante maternelle, le taux d'effort des familles bénéficiant d'un revenu égal à six Smic soit deux fois plus faible (4,5 %) que celui des familles vivant avec un Smic (8 %).

Enfin, il faut souligner que pour les ménages à revenus modestes et contrairement à la situation des autres types de ménages, la garde d'un enfant par une assistante maternelle est deux fois plus onéreuse que l'utilisation d'une structure collective.

Un des objectifs majeurs de la Paje était de permettre aux parents de choisir librement le mode de garde de leur enfant. En ce sens, il serait sans doute nécessaire d'augmenter l'aide apportée aux familles à faibles ressources lorsqu'elles choisissent de faire appel à une assistante maternelle.

2. Le coût des différents modes de garde est inégal pour les finances publiques

Le projet de loi de financement assume le choix clair de privilégier le développement de l'offre de garde des assistantes maternelles sur celle des établissements collectifs.

Dans un contexte budgétaire contraint, ce choix s'explique par le souci de créer de nouvelles places au moindre coût. En effet, l'accueil dans une structure collective représente toujours, quel que soit le niveau de revenus de la famille, le mode de garde le plus coûteux pour les finances publiques.

Coût des différents modes de garde pour les finances publiques

		2004	2005	2006	2007	2008	
Assistant maternel	Coût total de la garde	775 euros	819 euros	843 euros	860 euros	885 euros	
	1 Smic	Etat	0 %	1 %	5 %	5 %	4 %
		Cnaf	84 %	83 %	83 %	83 %	85 %
	3 Smic	Etat	4 %	4 %	11 %	11 %	11 %
		Cnaf	71 %	71 %	70 %	70 %	70 %
	6 Smic	Etat	6 %	6 %	11 %	11 %	11 %
		Cnaf	58 %	58 %	58 %	58 %	58 %
Garde à domicile	Coût de la garde	2 013 euros	2 124 euros	2 194 euros	2 242 euros	2 317 euros	
	1 Smic	Etat	0 %	0 %	11 %	36 %	35 %
		Cnaf	37 %	35 %	34 %	34 %	36 %
	3 Smic	Etat	5 %	5 %	16 %	36 %	35 %
		Cnaf	32 %	30 %	30 %	29 %	29 %
	6 Smic	Etat	27 %	26 %	36 %	36 %	35 %
		Cnaf	27 %	26 %	25 %	25 %	24 %
Garde à domicile partagée	Coût total de la garde	2 013 euros	1 103 euros	1 139 euros	1 164 euros	1 203 euros	
	1 Smic	Etat	0 %	0 %	11 %	30 %	29 %
		Cnaf	57 %	56 %	51 %	50 %	53 %
	3 Smic	Etat	9 %	10 %	22 %	35 %	35 %
		Cnaf	47 %	46 %	41 %	41 %	40 %
	6 Smic	Etat	31 %	32 %	40 %	40 %	40 %
		Cnaf	37 %	37 %	31 %	31 %	31 %
Etablissement d'accueil de jeunes enfants	Coût total de la garde	1 128 euros	1 296 euros	1 336 euros	1 363 euros	1 408 euros	
	1 Smic	Etat	0 %	2 %	4 %	4 %	4 %
		Cnaf et collectivités locales	93 %	93 %	93 %	93 %	93 %
	3 Smic	Etat	4 %	4 %	7 %	7 %	7 %
		Cnaf et collectivités locales	78 %	78 %	78 %	78 %	78 %
	6 Smic	Etat	4 %	4 %	7 %	7 %	7 %
Cnaf et collectivités locales		67 %	68 %	69 %	69 %	69 %	

Note de lecture : en 2008, pour une famille ayant 1 Smic de revenu, le coût d'une garde à domicile (2 317 euros mensuels) est financé à 35 % par l'Etat et à 36 % par la Cnaf.

Source : calculs Cnaf-Dess

Les pouvoirs publics prennent ainsi en charge pas moins de 97 % du coût total de ce mode de garde lorsqu'il s'agit d'une famille bénéficiant d'un revenu égal à un Smic, 85 % lorsque la famille dispose de deux Smic et 76 % pour les familles ayant un revenu équivalent à six Smic.

Qui plus est, le coût total de la garde est en établissement public est supérieur à plus de 60 % à celui d'une garde par une assistante maternelle, la première représentant une dépense mensuelle de 1408 euros alors que la deuxième occasionne une charge qui n'est que de 885 euros par mois.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, et sous réserve des amendements qu'elle vous propose, votre commission vous demande d'adopter les dispositions relatives à la famille du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

**Audition de MM. Jean-Louis DEROUSSEN,
président du conseil d'administration, Frédéric MARINACCE,
directeur des prestations familiales, et Laurent FLEURIOT,
agent comptable, de la caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf)**

Réunie le mardi 14 octobre 2008, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission, dans le cadre de la préparation de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, a procédé à l'audition de MM. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration, Frédéric Marinacce, directeur des prestations familiales, et Laurent Fleuriot, agent comptable, de la caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf).

M. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration de la Cnaf, a indiqué que le conseil d'administration de la Cnaf a émis un avis défavorable sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2009 lors de sa réunion du 7 octobre dernier, motivé notamment par son opposition au financement des majorations de pension d'assurance vieillesse par la branche famille.

En revanche, la majoration du complément de libre choix du mode de garde en fonction des contraintes horaires de travail peut être considérée comme une avancée : l'accueil des jeunes enfants selon des horaires décalés permettra d'alléger les charges imposées aux parents qui travaillent. De même, les mesures expérimentales de regroupement des assistantes maternelles en fonction de la demande et des capacités d'accueil sont globalement positives, mais méritent, selon lui, d'être affinées. Enfin, porter l'agrément maximal de trois à quatre enfants par assistante maternelle ne doit pas être une décision systématique mais plutôt subordonné à une évaluation individuelle des compétences et des capacités d'accueil.

S'agissant des modalités de nomination et de cessation de fonction des directeurs de caisse d'allocations familiales (Caf), la décision appartenait jusqu'à présent en dernier ressort au conseil d'administration de la Cnaf. Si une évolution de ce mode de nomination peut être envisagée, elle ne doit pas se substituer à une réflexion globale sur la gouvernance de la branche famille.

M. Jean-Louis Deroussen a ensuite affirmé que si la fraude aux allocations familiales doit être fermement condamnée, il ne faut pas stigmatiser tout bénéficiaire en le considérant comme un fraudeur potentiel. Les erreurs de versement d'allocation peuvent aussi provenir d'une incompréhension du dispositif par les allocataires, qu'il faut corriger par un effort de pédagogie. L'ampleur du phénomène doit enfin être relativisée, dans la mesure où le coût de la fraude représente 50 millions d'euros par an, soit 0,1 % du budget de la branche famille qui s'élève à 60 milliards d'euros.

Enfin, il a souligné les inquiétudes que lui inspirent deux des priorités gouvernementales : d'une part, la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA), qui impliquera pour les Caf l'organisation de nouveaux processus de paiement et la prise en charge d'allocataires supplémentaires à partir de juillet 2009 ; d'autre part, l'accroissement de l'offre de structures d'accueil pour les jeunes enfants car les Caf devront être en mesure d'offrir 350 000 nouvelles places d'ici à 2012. La branche famille est bien sûr prête à relever ces défis majeurs, à condition de disposer des moyens nécessaires.

A **M. André Lardeux, rapporteur de la branche famille**, qui lui demandait de préciser la position de la Cnaf sur la possibilité de porter de trois à quatre le nombre maximal d'enfants accueillis par une même assistante maternelle, **M. Jean-Louis Deroussen** a renouvelé ses réserves : l'accueil de quatre enfants simultanément ne sera pas toujours possible, ne serait-ce que pour des contraintes matérielles liées par exemple à leur accompagnement en voiture dans des conditions de sécurité satisfaisantes.

M. André Lardeux, rapporteur de la branche famille, s'est ensuite interrogé sur l'opportunité d'instituer un droit opposable à la garde d'enfant et sur la possibilité de financer 350 000 places d'accueil supplémentaires d'ici à 2012 si les excédents dégagés par la Cnaf continuent d'être ponctionnés pour être affectés à une autre branche. Ne serait-il pas raisonnable de plafonner ces transferts ? La préservation des recettes de la branche relève d'un choix de société : faut-il considérer que les familles, qui contribuent déjà au financement des retraites, doivent payer une seconde fois en renonçant à certaines prestations ?

M. Nicolas About, président, s'est demandé s'il est pertinent de modifier les normes d'agrément. Par ailleurs, les coûts liés aux crèches d'entreprises sont-ils intégrés au budget des Caf ? Enfin quelle est la position de la Cnaf sur l'autorisation d'un croisement des fichiers informatiques pour lutter contre la fraude ?

M. Jean-Louis Deroussen a estimé que la reconnaissance d'un droit opposable pourrait être considérée comme un progrès mais son effectivité suppose la mise en place, par les différents acteurs - Caf, collectivités territoriales -, d'une information facilement accessible pour les parents, afin qu'ils sachent quelles sont les places effectivement disponibles dans les différents types de structures d'accueil (assistantes maternelles, crèches communales ou d'entreprise). S'agissant de la lutte contre la fraude,

l'autorisation de croiser les fichiers informatiques permettrait d'aller au-delà des 32 millions d'opérations de contrôle déjà conduites chaque année.

***M. Paul Blanc** a regretté que l'on oblige les assistantes maternelles qui changent de département à reconstituer un dossier complet d'agrément.*

***M. Marc Laménie** a voulu connaître l'évolution prévisible du budget de la Cnaf pour les années à venir. Il a rappelé le rôle fondamental des Caf dans le maintien de la population des communes rurales : elles sont les partenaires privilégiés des collectivités territoriales et des associations pour la création et le fonctionnement de structures d'accueil des jeunes enfants.*

***Mme Bernadette Dupont** a souhaité savoir si les organismes payeurs du RSA seront remboursés des frais de gestion résultant de la mise en place de cette nouvelle prestation, et dans quelles proportions.*

***M. Guy Fischer** s'est inquiété des contraintes supplémentaires que le RSA imposera aux Caf. La dernière convention d'objectifs et de gestion visant à optimiser la productivité des personnels et à réduire le nombre de Caf sera-t-elle remise en cause ? Par ailleurs, on constate que la garde des jeunes enfants est de plus en plus difficile à gérer pour les collectivités territoriales et certaines Caf, dans les quartiers populaires, semblent souffrir d'un manque de personnel. Comment peut-on améliorer cette situation ?*

***Mme Claire-Lise Champion** a regretté qu'aucune mesure du PLFSS pour 2009 ne réponde à la demande croissante en places de crèches émanant des familles. Le passage de l'agrément de trois à quatre enfants par assistante maternelle n'est ni raisonnable ni réaliste, d'autant que le taux d'activité des assistantes maternelles est actuellement inférieur au nombre d'agréments accordés. Cette mesure ne créera donc pas les 10 000 places d'accueil annoncées. Elle a souligné, par ailleurs, que les services départementaux de protection maternelle et infantile détiennent une réelle légitimité pour délivrer l'agrément aux assistantes maternelles, ce dont est convenu M. Nicolas About, président.*

***M. Jean Desessard** a souhaité connaître les coûts de gestion de la Cnaf et les modes d'évaluation de la satisfaction des usagers.*

***M. Jean-Louis Deroussen** a indiqué que l'évolution budgétaire de la Cnaf dépendra des missions qui lui seront assignées. La création de 350 000 places de crèches et de nouvelles aides à la parentalité suppose la disponibilité de moyens supplémentaires. La prochaine convention d'objectifs et de gestion devrait affirmer clairement les compétences de la Cnaf et en tirer les conséquences budgétaires. L'augmentation annoncée de 6 % du fonds national d'action sociale (Fnas) ne permettra pas à la branche d'assumer ses missions, d'autant qu'on estime les besoins résultant de la gestion du RSA à l'équivalent de 1 900 emplois. En conséquence, la branche famille ne pourra remplir ses missions que dans la limite des moyens qui lui seront fournis.*

Il a ajouté que les coûts de gestion de la branche famille représentent 3 % de son budget et que l'enquête menée auprès des allocataires a révélé un taux de satisfaction de 94 %.

***M. Laurent Fleuriot, agent comptable de la Cnaf,** a fait observer que le RSA constitue un défi pour les Caf : celles-ci géreront 3,1 millions de bénéficiaires potentiellement éligibles à partir du 1er juillet 2009. Si 2,3 millions d'entre eux sont déjà connus des Caf en tant qu'allocataires du RMI, de l'API et de diverses prestations, il faudra désormais assurer la gestion de 800 000 nouveaux usagers, d'autant que les Caf seront à la fois le payeur et l'un des deux instructeurs du RSA. L'instruction consistera en une mission d'accueil et d'information des allocataires. Pendant la phase d'expérimentation, les Caf ont été rémunérées par le département pour la partie correspondant à cette phase d'instruction, ce qui pourrait être généralisé par la future loi.*

***Mme Sylvie Desmarescaux et M. Guy Fischer** s'étant interrogés sur la nécessité de maintenir deux organismes instructeurs pour le RSA, **M. Jean-Louis Deroussen** a considéré que la priorité est de rendre le meilleur service possible aux usagers : les Caf et les départements, dont la vocation sociale n'est plus à démontrer, peuvent œuvrer ensemble pour une bonne gestion du RSA.*

*A **M. Jean Desessard** qui souhaitait savoir si l'on envisageait désormais la déclaration aux Caf par internet, **M. Laurent Fleuriot** a répondu que la généralisation des téléprocédures est en cours.*